



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 31 de julio de 2008, ha examinado el *recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 3 de julio de 2008 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. xxxxx, contra la Resolución de 3 de mayo de 2005, de la Gerencia de Servicios Sociales, por la que se le concedió una prestación de pago único por el tiempo que estuvo en prisión su padre, al amparo de las previsiones contenidas en el Decreto 115/2003, de 2 de octubre.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de julio de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 607/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado mediante el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- El día 1 de septiembre de 2004, Dña. xxxxx presenta en el registro de la Gerencia Regional de Servicios Sociales de xxxxx, una solicitud de prestación de pago único, al amparo de lo dispuesto en el Decreto 115/2003,



de 2 de octubre, regulador de las prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

La interesada, que tiene una discapacidad, es hija de D. ppppp, ya fallecido, quien estaba incluido en los supuestos contemplados en la citada Ley 46/1977, al haber sido condenado a 12 años y un día de reclusión por un delito rebelión previsto y penado en el Código de Justicia Militar, en sentencia de seis de septiembre de 1938, recaída en sumario 12.307, habiendo permanecido en prisión dos años y seis meses.

Se adjunta a la solicitud una certificación de la sentencia de condena a 12 años y un día de reclusión, así como propuesta y certificado de resolución del Ministerio del Ejército, por el que se conmuta la anterior pena por otra de 2 años y seis meses de prisión menor. Igualmente acompaña un certificado de la Dirección del Centro Penitenciario de xxxxx, según el cual D. ppppp estuvo en esa prisión desde el 26 de agosto de 1937 hasta el 6 de octubre de 1938, fecha en la que fue trasladado a la Colonia Penitenciaria de xxxxx. El certificado se refiere al Sumario 12.307/1938, del Juzgado Auditor de Guerra, por un delito de "rebelión".

Consta en el expediente administrativo un certificado de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de xxxxx, fechado el 17 de noviembre de 2004, según el cual la solicitante tiene reconocido un grado de minusvalía del 51%, por lo que tiene la condición de persona con discapacidad a los efectos oportunos. Consta también certificado de su empadronamiento en xxxxx, fechado el 19 de octubre de 2004.

Segundo.- La Gerencia de Servicios Sociales reconoce a favor de Dña. xxxxx una prestación de pago único de 2.673,37 euros en concepto de hija discapacitada de D. ppppp, aplicando el Decreto 115/2003, de 2 de octubre y el Acuerdo de la Junta Castilla y León 7/2003, de 16 de enero, por haber acreditado una permanencia en prisión de trece meses y once días.

Tercero.- El 11 de diciembre de 2007, Dña. xxxxx interpone un recurso extraordinario de revisión contra la anterior Resolución. Manifiesta que ha recibido, remitido por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, con fecha de salida de 22 de noviembre de 2007, un certificado del tiempo que su padre, D. ppppp, permaneció privado de libertad, un tiempo de prisión superior



al que se había reconocido inicialmente.

El referido recurso se acompaña de un oficio de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 19 de noviembre de 2007, con fecha de registro de salida de 22 del mismo mes y año. Dicho oficio se acompaña de un certificado, fechado el 17 septiembre de 2007, del Capitán Auditor, Secretario Relator del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con Sede en La Coruña, que acredita que, examinada la causa número 12.307/38, instruida en la plaza de xxxxx, seguida contra D. ppppp, como autor del presunto delito de "Auxilio a la rebelión militar", según resulta de los datos obrantes en el Sumario, aquél ingresó en prisión el 28 de agosto de 1937; y que fue puesto en libertad condicional el 26 de febrero de 1940, habiendo estado privado de libertad un total de dos años y seis meses.

Cuarto.- El Servicio de Prestaciones de la Gerencia de Servicios Sociales emite, con fecha de 17 de diciembre de 2007, un informe favorable sobre el anterior recurso extraordinario de revisión, al considerar que de la nueva documentación se deduce que el causante de la prestación -padre de la recurrente-, no pasó en prisión únicamente 13 meses y 11 días, sino un total de 30 meses. Por ello debe reconocerse un nuevo período de 16 meses y 19 días, correspondiéndole 3.326,76 euros adicionales.

Quinto.- El 11 de marzo de 2008, el Servicio de Evaluación Normativa y Procedimiento de la Gerencia de Servicios Sociales formula una exhaustiva propuesta de resolución, estimatoria de la reclamación, reconociéndole la prestación adicional indicada.

La propuesta recalca extensamente en sus argumentaciones la causa de revisión y su fundamento en el 118.1. de la Ley 30/1992, más que sobre la estimación de la misma.

Sexto.- El 6 de mayo de 2008, la Asesoría Jurídica de la Gerencia de Servicios Sociales informa favorablemente la citada propuesta de resolución. En el referido informe se expone prolijamente la doctrina del Consejo Consultivo sobre la materia, expuesta en casos precedentes de ayudas de pago único realizadas al amparo de las previsiones contenidas en el Decreto 115/2003, de 2 de octubre, reafirmando la referida doctrina legal con nuevas argumentaciones.



En tal estado de tramitación se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), letra c), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo Consultivo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en el artículo 118 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3ª.- La recurrente ostenta la legitimación activa en el presente recurso, derivada de su condición de interesada en el expediente del que procede y da lugar al mismo. Es competente para su resolución el Gerente de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.1 del Decreto 115/2003, de 2 de octubre, al entenderse que es el órgano que dictó el acto recurrido, en relación con lo dispuesto en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por último, El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo señalado por el artículo 118.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y se interpone contra un acto que agota la vía administrativa.

4ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. xxxxx contra la Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de 3 de mayo de 2005, por la que se le concedió una prestación de pago único por el tiempo que estuvo en prisión su padre, al amparo de las previsiones contenidas en el Decreto 115/2003, de 8 de octubre.



Conforme dispone el artículo 118.2 de la Ley 30/1992, ya citada, el órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

Por tanto, en primer lugar debe hacerse una alusión a la procedencia del recurso extraordinario de revisión interpuesto, a lo cual también deberá referirse la resolución que se dicte para resolver el recurso.

Así, conforme el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el recurso extraordinario de revisión sólo cabe frente a actos firmes en vía administrativa y debe basarse en alguna de las circunstancias tasadas que se recogen en dicho precepto.

Por tanto, para que sea admisible el recurso es necesario que el acto no sea susceptible de recurso administrativo. Si todavía es admisible un recurso ordinario o especial en relación al acto, lo lógico es que cualquiera que sea la infracción en que incurra el acto, aunque se trate de los que constituyen motivos específicos de revisión, se hagan valer en el recurso administrativo admisible. El carácter extraordinario del recurso de revisión así lo impone.

El Consejo de Estado ha declarado que no cabe abrir paralelamente las vías administrativas ordinaria y extraordinaria con idénticos objetivos, ya que esta última está concebida como una excepción al principio de seguridad jurídica (Dictamen 251/1991).

Ahora bien, no es necesario que el acto sea firme a efectos del recurso contencioso-administrativo. La Ley, con acierto, especifica que se trate de "actos firmes en vía administrativa". Por tanto, aunque todavía no hubiese terminado el plazo para incoar el proceso administrativo, si se diera alguno de los motivos en que pueda fundarse el recurso de revisión, es admisible este recurso.

Es indudable que también es admisible el recurso de revisión contra actos que ponen fin o agoten la vía administrativa, esto es, aquellos no susceptibles de recurso administrativo ordinario.



A la vista de lo expuesto surge la cuestión sobre si el acto susceptible aún de ser recurrido en reposición puede ser objeto de impugnación a través del recurso extraordinario de revisión.

En el plano teórico, un acto administrativo susceptible aún de ser recurrido en reposición, no es estrictamente un acto firme en vía administrativa, ni aun estando establecido el recurso de reposición con carácter potestativo. No se debe confundir acto firme en vía administrativa y acto que pone fin a la vía administrativa.

De esta manera, el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, ya citada, exige que el acto recurrido en revisión sea firme en vía administrativa, lo que significa que debe tratarse de un acto contra el que no quepa recurso administrativo ordinario alguno, sea preceptivo o facultativo. Si el acto hubiera puesto fin a la vía administrativa pero todavía fuera susceptible del recurso potestativo de reposición, en tanto no venza el plazo para interponerlo habrá de considerarse que el acto no es firme en vía administrativa.

No obstante, desde el punto de vista práctico, la doctrina considera difícilmente rechazable un recurso de revisión interpuesto dentro del mes siguiente a la notificación del acto (susceptible sólo de ser recurrido, en vía administrativa, a través del recurso de reposición), cuando en trance de resolver el recurso de revisión puede ya constatarse la no interposición en plazo de la reposición. Se trata de lo que se viene denominando "firmeza sobrevenida".

En el presente caso, el recurso se interpone frente a una Resolución del Gerente de Servicios Sociales, contra la que no cabe interponer recurso administrativo ordinario ni contencioso-administrativo. Por tanto, aplicando la doctrina anteriormente señalada, debe entenderse que el recurso se presenta frente a un acto firme en vía administrativa.

Asimismo, dicho recurso se apoya en una de las circunstancias tasadas legalmente, por lo que debe entenderse que procede el recurso interpuesto.

5ª.- Examinada la procedencia del recurso presentado, procede entrar a analizar el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.



En el informe propuesta emitido por el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento se propone la estimación del recurso extraordinario de revisión, por entender que puede enmarcarse en el supuesto al que se refiere el artículo 118.1.2ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según el cual:

“Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

»(...).

»2ª) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”.

Ha de partirse del hecho de que se trata de una vía excepcional frente a ciertos actos que adquirieron firmeza, de la que se puede hacer uso en supuestos concretos legalmente establecidos. Excepcionalidad que impide al intérprete hacer cualquier aplicación extensiva, tal y como mantiene el Tribunal Supremo (Sentencia de 20 de mayo de 1992), el Consejo de Estado (Dictámenes 485/1994 y 792/1994, entre otros muchos) y este Órgano Consultivo (entre otros, Dictamen 3/2003).

Tal y como se ha expuesto en los antecedentes de este dictamen, la recurrente invoca indirectamente la circunstancia 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es decir, que “aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”.

Son requisitos para que sea admisible el recurso fundado en este motivo, los siguientes:

a) Que se trate de documentos de valor esencial para la resolución del asunto.

No es suficiente cualquier documento para que sea admisible el recurso. Es necesario que el documento tenga una importancia decisiva, esto



es, que dado su contenido pueda racionalmente suponerse que, de haberse tenido en cuenta al decidir, la resolución hubiese sido distinta a la adoptada.

b) Que evidencien el error de la resolución recurrida.

A juicio de la doctrina únicamente puede apoyarse el recurso de revisión en documentos cuya existencia era desconocida o bien que, aun conocida, el recurrente no hubiera podido (por causas no imputables a él) aportarlos entonces al expediente. El Consejo de Estado, en su Memoria correspondiente al año 1999, resalta que la expresión “que aparezcan documentos” debe entenderse en el sentido de que el interesado no pudo aportarlos en su momento por desconocer su existencia (o incluso cuando se acredite que fue imposible su aportación entonces), pero excluye aquellos otros supuestos en los que el recurrente en revisión aporta un documento cuya existencia razonablemente conocía y que pudo aportar antes de dictarse el acto recurrido en revisión. Congruentemente, tampoco podrán tener cabida en este motivo de revisión aquellos casos en los que el interesado, conocedor de los hechos que pretenden acreditarse, procura y obtiene la documentación de tales hechos a su conveniencia y para su aportación junto con el recurso de revisión, pues no se trataría con rigor de la aparición de un documento, sino de la creación del mismo con la aludida finalidad.

Por tanto, en relación con el motivo alegado, debe tenerse en cuenta que no todo documento aportado, aunque su contenido fuera desconocido por la Administración autora del acto, será idóneo para apoyar un recurso de revisión, sino que es preciso que el mismo evidencie el error en la resolución recurrida.

Al respecto, el Consejo de Estado ha reiterado (sirvan de ejemplo los Dictámenes 1.528/2000, de 4 de mayo, o 1.998/2000, de 15 de junio), que por documentos de “valor esencial” para la resolución del asunto deben entenderse aquéllos cuyo conocimiento previo hubiera modificado la situación conocida en aquel momento.

Ahora bien, en relación con la consideración de “documento de valor esencial” del certificado aportado a los efectos del recurso extraordinario de revisión, el Tribunal Supremo rechaza, como documento idóneo a estos efectos, un certificado que pudo ser solicitado por el interesado durante la tramitación



del procedimiento, puesto que “entender lo contrario sería posibilitar siempre el recurso extraordinario por esta causa, con solo pedir a cualquier órgano certificante la constancia de documentos anteriores” (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de julio de 1998).

En el mismo sentido, la Sentencia de 19 de febrero de 2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) dice: “La firmeza de los actos administrativos y su posible revisión no puede depender de que el interesado obtenga más tarde un certificado de un Registro Público que siempre estuvo a su disposición, o tenga después la ocurrencia de consultar un Registro que siempre pudo consultar. Los ciudadanos deben ser diligentes en la defensa de sus derechos utilizando a su debido tiempo los medios que tengan a su disposición. Si así no los utilizan, pierden la posibilidad de hacerlo más tarde.

»La mera `aportación´ a que se refiere el artículo 118.1.2ª de la Ley de Procedimiento 30/1992 no puede referirse a certificados ni a otros documentos que con la diligencia propia de un ciudadano normalmente cuidadoso podrían haber sido aportados en tiempo, sino a la aportación de documentos desconocidos o de conocimiento difícil o anormal”.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo mantiene, en Sentencia de 26 de abril de 2004, en relación con la aportación de un certificado bancario, que “no es un documento que aparezca con posterioridad a la Resolución que a través del recurso extraordinario pretende combatirse, sino que simple y llanamente se confecciona con posterioridad; tampoco es que se aporte con posterioridad porque no ha resultado posible su aportación anterior (...). No es, por tanto, uno de los documentos a que se refiere la circunstancia 2ª del tan citado artículo 118.1 de la Ley 30/1992. Y su admisión atentaría contra el principio de seguridad jurídica”.

La propuesta de resolución considera que concurre la circunstancia 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dado que “No consta que la parte recurrente tuviera conocimiento de esos nuevos documentos que ahora presenta en el momento en que cursó su solicitud de prestación. Tampoco es posible entender que estuvieran a su disposición en todo momento y que hubiera podido obtenerlos entonces con sólo dirigirse a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, quien, como ya se ha indicado, se vio en la necesidad de hacer gestiones a través del Ministerio de Defensa.



No obstante, tal y como ha manifestado el Consejo de Estado en varios de sus dictámenes (por ejemplo, Dictamen 2.695/2001, de 18 de octubre), así como este Consejo Consultivo (entre otros, Dictamen 592/2005, de 7 de julio), “la expresión `que aparezcan documentos´ debe entenderse en el sentido de que el interesado no pudo aportarlos en su momento por desconocer su existencia (o incluso cuando se acredite que fue imposible su aportación entonces), pero excluye aquellos otros supuestos en los que el recurrente en revisión aporta un documento cuya existencia razonablemente conocía y que pudo aportar antes de dictarse el acto recurrido en revisión. Admitir la posibilidad de aportar en cualquier momento por el interesado -y obligar consiguientemente a su aceptación por parte de la Administración- documentos producidos con posterioridad al acto impugnado, supondría dejar en manos del interesado la apertura del plazo para recurrir previsto en el artículo 118.2 de la Ley 30/1992, lo cual casa mal con el carácter extraordinario del recurso de revisión”.

Aplicando lo expuesto al caso que nos ocupa, puede concluirse que el certificado expedido por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias no tiene la naturaleza de los documentos a los que se refiere el artículo 118.1.2ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya que, a pesar de haber sido expedido con posterioridad al acto recurrido, pudo ser solicitado por la parte interesada durante la tramitación del procedimiento, presentándolo en un momento anterior a aquél en que se dictara el acto firme frente al que se pretende recurrir en revisión. Una solución en sentido diferente supondría desvirtuar la naturaleza de la vía excepcional que supone el recurso de revisión, al permitir que la interesada, conocedora de los hechos que pretenden acreditarse, procura y obtiene la documentación de tales hechos a su conveniencia y para su aportación junto con el recurso de revisión, pues no se trataría con rigor de la “aparición” de un documento, sino de la “creación” del mismo con la aludida finalidad.

Del escrito de remisión realizado por el Servicio de Información y Atención al Ciudadano de la Dirección General de Planificación y Atención al Ciudadano, fechado el 16 de octubre de 2007, no queda claro si la documentación ya obraba en poder de la Administración, ni se pide y emite con posterioridad a la solicitud inicial, o es una nueva respuesta extemporánea.



Por ello, atendiendo a las razones señaladas, este Consejo Consultivo considera que en el supuesto sometido a dictamen no concurre la circunstancia 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, razón por la que procede desestimar el recurso interpuesto, por este motivo.

6ª.- No obstante, este Consejo Consultivo considera que puede concurrir la circunstancia 1ª del artículo 118.1, esto es, que la Administración ha incurrido en error de hecho que resulta de los propios documentos incorporados al expediente. Así se ha ido pronunciado en casos similares (dictámenes 337, 341 y 346/2007)

Según la jurisprudencia, el error de hecho debe concretarse a "aquel que verse sobre un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiere a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación". Queda excluido de su ámbito "todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de las pruebas e interpretación de disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse" (Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1965, 5 de diciembre de 1977, 17 de junio de 1981, 6 de abril de 1988, 16 de junio de 1992 y 16 de enero de 1995, entre otras).

Como ha manifestado el Consejo de Estado (Dictamen 279/1997, entre otros), "la cuestión fáctica interesa siempre que el error, en su caso, padecido por la Administración, afecte a la Resolución impugnada", por lo que deberá desestimarse si se trata de cuestiones interpretativas ajenas al error de hecho o material que se pretende invocar.

Por tanto, dos son los requisitos que deben concurrir para que sea admisible y procedente un recurso de revisión fundado en este motivo:

a) Que exista error de hecho, siendo necesario que los hechos en virtud de los cuales se ha dictado el acto sean inexactos, no respondan a la realidad. El error no debe referirse a los preceptos aplicables, sino a los supuestos de hecho.

b) Que resulte de los propios documentos incorporados al expediente. No hay que acudir a elementos extraños de los que integran el expediente, ni a las declaraciones hechas por órganos jurisdiccionales. El



manifiesto error de hecho que sirve de fundamento al recurso de revisión ha de resultar de una simple confrontación del acto impugnado con un documento incorporado al expediente.

El Consejo de Estado estima que cabe considerar documentos incorporados al expediente los archivos de la propia Administración (Dictamen 795/1991).

Examinando el expediente administrativo, se advierte, por tanto, un error de hecho por parte de la Administración del Estado, al no haber tenido en cuenta desde el principio, por la razón que sea, el periodo completo de prisión, lo que determina que, una vez comprobada nuevamente la solicitud y la documentación aportada en su momento, se concluya que la ahora reclamante tenía derecho a una prestación superior.

El recurso extraordinario también debe considerarse interpuesto en plazo, esto es, dentro de los cuatro años siguientes a la fecha de notificación de la resolución impugnada.

A la luz de todo lo expuesto, debe entenderse que la Administración ha sufrido un error de hecho, a la hora de computar el tiempo que permaneció en prisión el padre de la recurrente, que determina la concesión de una prestación superior a la inicialmente reconocida. Ahora bien, la cuantía deberá acomodarse al periodo efectivo de privación de libertad, extremo éste que no se deduce claramente de los datos que obran en el expediente.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. xxxxx contra la Resolución de 3 de mayo de 2005, de la Gerencia de Servicios Sociales, por la que se le concedió una prestación de pago único por el tiempo que estuvo en prisión su padre, al amparo de las previsiones contenidas en el Decreto 115/2003, de 2 de octubre.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.